

# 近年における保育政策の転換と保育所の 改廃動向についての一考察

—地域保育計画の策定にむけて—

桜井 慶一

A Study on the Consolidation, Closing and the Changing of the policy at Day Nurseries  
in Recent Years

—for the Planning of Local Day Care Services—

Keiichi Sakurai

## 1. はじめに

保育所はいま、94年1月の厚生省「保育問題検討会」の最終報告書をもとに制度改革問題で大きく揺れ動いている<sup>(1)</sup>。そうした中で、周知のように、少子・高齢化社会の深刻化に対応するかたちで、「子どもを健やかに生み育てる環境づくり」を目的とする「エンゼルプラン」が95年度から10ヶ年計画で実施されることになっている。その内容は住宅、文部、労働政策等々多岐にわたるが、「就労と子育て」の両立をめざす保育所制度の整備・拡充策に関しては、3歳未満児保育が現状の約2倍の80万人、延長保育が同10倍の1万4千か所、一時的保育事業や地域子育てモデル事業は同20倍と100倍のそれぞれ7千か所といった極めて意欲的数値が連立与党福祉プロジェクトから整備目標数値として示されている<sup>(2)</sup>。同プランはそれ以外にも、病後児保育や放課後児童対策等々に現状の100倍近い数値をあげており、これらが実施された場合、地域における保育所とそれを利用する者との関係には現状とはかなり異なったものが生まれるのではないかと期待されるものである。

その意義にはたんに量的なものだけではなく、質的にも、保育行政が「働く女性」の子育てだけでなく、地域の「一般家庭」の子育てを積極的に支援しようとするものがあり、「エンゼルプラン」は文字通り戦後保育行政の大きな転換点となるものと予測されるものである。

本小稿は、「エンゼルプラン」の実施を目前として、制度「改革」論議や統廃合問題等でゆれうごく保育所

の現状を正しく理解するために、近年における全国および新潟県の保育所をとりまく政策動向や運営実態、入所措置状況や改廃動向等々について、その実態および市町村の対応上の問題点について整理・検証しておくとするものである。そのことにより、「エンゼルプラン」に対応した、今後の地域保育行政や保育所の在り方、整備目標等々を現実によまへ具体的に考察する一助としようとするものである。

## 2. 保育政策の動向

——「量的過剰」から「質的不足」対策への転換——

高齢化社会との関連において、“少子”時代が保育関係者以外の一般の人々にまで強く意識されはじめたのはきわめて最近のことである。一般の多くの人々にとって、それはせいぜいで合計特殊出生率が1.57になり、戦後最低になったことがマスコミに大きく報道された90年（平成2年）春以降のことであろう。

国による保育政策はそれ以後大きく転換するが、それ以前においては、むしろ表(1)に見るように保育政策の動向は、81年の第2次臨時行政調査会が打ち出した保育所の新設抑制、統廃合の推進、保護者の費用負担の強化を基本理念に、「民間活力の導入」や「地方自治体の負担強化」の方針が、86年の措置費の国庫負担率の削減や87年の保育所事務の団体事務化や施設最低規準の簡素化等々の政策を通して実現されて行く過程であった。

しかし、89年3月の福祉関係三審議会合同企画分科会の「今後の社会福祉のあり方について」の意見具申

が、福祉制度における入所措置制度の基本的わくぐみの維持・重要性を主張した頃から、買う福祉＝福祉の企業化論の方向には一定の歯止めがかかり、福祉改革の方向は微妙に変化する<sup>(3)</sup>。さらに、90年春の1.57ショックを契機に、一般家庭の子育てをも対象とした「これからの家庭と子育て援助に関する懇談会報告書」「健やかに子供を生み育てる環境づくり」等々の報告書が相次ぎ答申され、“出生率”対策を意識した「保育」対策が児童福祉政策の前面にあらわれてきたのである。

上記の政策転換のコンセプトは、保育所利用者の一般的「抑制」から「普遍化」へ、「働く女性の子ども」だけから「地域のすべての子どもへ」の拡大と概括できるものであり、その延長に「エンゼルプラン」が出てきたことは論理的必然でもあろう。90年は高齢者を対象とした高齢者保健福祉推進10か年戦略＝「ゴール

ドプラン」が開始された年度であるが、その年度が同時に強く“少子”時代を意識せざるを得ない年となったのである。同年にはまた、少子時代の子どもの主体的な生きる力＝生活力の回復・形成を目的とした新「保育所保育指針」が実施されており、過去10年間のわが国の保育所政策の流れを振り返った時に大きな転換点となる年度となったのである。

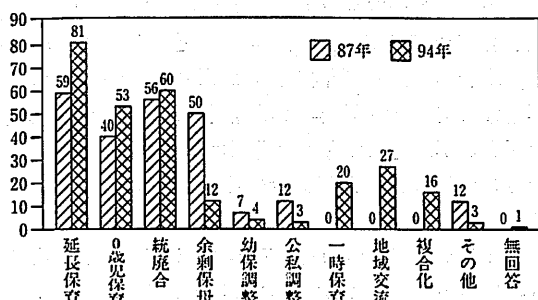
表(1)に見るような政策動向は、当然のことながら保育現場に大きな影響を与えた。たとえば新潟県を例にとるならば、保母会等が毎年全県の規模で開催している保育事業研究大会の85年大会では、その第2分科会で「管理運営・定員割対策・保育所長、保母の資格と養成ならびに研修のあり方」として「定員割れ」問題がはじめて取り上げられ、翌86年、87年もほぼ同様な分科会設定がなされている。「量的過剰」の解消問題が当時における現場関係者の共通した強い課題意識で

表(1) 最近10年間 主な保育政策および報告書等の動向

年 度	事 項	備 考
85(昭和60)年	措置費の国庫負担率の8/10から7/10へ	
86年	同 7/10から5/10へ	(3年間の暫定措置)
87年	保育所事務の団体事務化 施設最低基準の「簡素化」・児童福祉法一部改正 臨時教育審議会「幼稚園・保育所の制度的分離」の確認(民活、地方「行政改革」の進展)	
88年	保育指針改定案 中間発表	
89年(平成元年)	措置費の国庫負担率 5/10で恒久化 「子どもの権利条約」国連で採択	
	社会福祉関係三審議会企画合同分科会「今後の社会福祉のありかたについて」報告 特別保育科目設定事業、保育所地域活動事業開始 (この年度 合計特殊出生率1.57)	
90年(平成2年)	新保育所保育指針実施 これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書 (この年度、福祉関係8法改正)	
	一時的保育事業開始	
91年	「健やかに子供を生み育てる環境づくり」にする関係省庁連絡会議 育児休業法、児童手当法の改正	
	長時間保育サービス、企業委託型保育サービス事業開始 放課後児童対策事業開始	
92年	保育所措置費の国庫負担分の一般財源化構想 育児リフレッシュ支援事業開始 ( “保母不足”, バブル経済)	
93年	これからの保育所懇談会「今後の保育所のありかた」について提言 保育所地域子育てモデル事業開始	
	子供の未来21プラン研究会報告書	
94年	厚生省「保育問題検討会」最終報告書 病後児デイサービスモデル事業 在宅保育サービス事業 駅型保育モデル事業 開始	
	「子どもの権利条約」批准 「エンゼルプラン」(子育て支援のための総合計画発表)	

(出所) 各年度、全国私立保育園連盟編『保育所問題資料集』による

図(1) 当面する市町村の保育行政課題



(出所) 拙稿「地域における保育所入所措置実態の推移と保育行政の課題」『日本社会福祉学会42回大会報告要旨集』231～232頁

あったのである<sup>(4)</sup>。

ところが逆に、90年頃を境に地域保育行政施策の中心がそれまでの「定員割れ」に対処する“単純抑制策”(「量的過剰」の解消)から、“ニーズの多様化への対応策”(「質的不足」の対応)へと大きく転換してくる。新潟県でも89年の大会以後、「質的不足」への対応を問題とした「保育ニーズの多様化」問題が独立した分科会テーマとして採りあげられるようになり、逆に「定員割れ」問題は表面上は姿を消し今日におよんでいる。——しかし、少子・定員割れによる経営危機の問題は解決されたわけではなく、今日でも基調として依然として続いており、特に過疎地域などでは筆者らの調査でもむしろ全国的にその危機は今日一層深刻化している<sup>(5)</sup>。その問題は制度改革問題等の浮上により表面からは見えにくくされてきているのである。——

近年における「量的過剰」から「質的不足」への政策対応の変化は、行政側の当面する課題意識にも反映している。図(1)は筆者が6～7年ごとに認可保育所を有する新潟県の全市町村を対象に行っている保育所の入所措置実態調査の一部であるが<sup>(6)</sup>、87年と94年における市町村保育行政担当者の当面の課題意識が、「量」から「質」への転換としてきわめてはっきり読み取れる。保育所の「統廃合」問題は現在まで継続した課題となっているが、87年段階での大きな課題であった「余剰保育」問題はほぼ整理がつき、保育ニーズの多様化を象徴する「延長保育」や「0歳児保育」が地域を問わない全県的な大きな行政課題になっている。さらに新たなニーズとして、市部では87年段階では全くなかった「働く女性」以外の家庭の子どもをも対象とした「一時保育」や「地域交流事業」などが求められるようになり、人口減少の著しい地域では保育所と老人

ホーム等との「施設の複合化」問題が地域の切実な保育行政課題として新たに浮上しているのである。

### 3. 保育所の全国的動向

#### (1) 量的側面を中心に

近年における出生児数は120万人前後であり、75年頃に比べて3分の二以下水準にまで急低下していることは良く知られている通りである。

こうした少子化傾向を受け、この10年間における全国の保育所数、同定員数、同在籍児数、定員充足率等々は表(2)のように一貫して減少傾向にある。

表に見るように、85年から93年への推移では、保育所数が22,899園から22,585園と314園、在籍児童数では1,770,466人から1,604,824人と約17万人もの減少をみている。

しかしながらそれでもこの間における出生児数の減少割合(約16%)に対しては、保育所数、同在籍児童数の落ち込みはかなり低く、(ちなみにそれぞれ1.4%, 9.3%), 女性の積極的な社会進出にともなう新たな低年齢児童の保育需要の増大がその落ち込みをカバーしたことを示唆している。

施設数があまり変わらず在籍児童数が減ったのであるから、当然の結果、表(2)にみるように1園あたりの在籍児童数も着実に減少し、定員規模も小型化した。この経過こそが近年の地域における保育所のいわゆる「定員割れ」と統廃合の拡大過程であったことはここで述べるまでもなからう。

しかしながら、保育所数や在籍児童数の減少には後

表(2) 保育所数等推移

年度	施設数 ①	定員 ②	在籍児童数 ③	定員充足率 ③/②	一園あたりの人数 ③/①
85	22,899 <sup>か所</sup>	2,081,126 <sup>人</sup>	1,770,466 <sup>人</sup>	85.1 <sup>%</sup>	77.3 <sup>人</sup>
86	22,877	2,050,462	1,737,856	84.8	75.9
87	22,835	2,026,728	1,709,826	84.4	74.9
88	22,781	2,009,419	1,684,958	83.9	73.9
89	22,747	1,992,975	1,662,424	83.4	73.1
90	22,705	1,979,124	1,637,069	82.7	72.1
91	22,675	1,969,451	1,622,323	82.4	71.5
92	22,637	1,958,796	1,618,657	82.6	71.5
93	22,585	1,946,498	1,604,824	82.4	71.1

(出所) 厚生省報告例：各年4月1日現在。

表(3) 全国の保育所の改廃動向 86(昭和61)年度

地域 区分		市	都	町 村 都	合 計
改 廃 園 数	廃 園 数	42園 (公28, 私14)	37園 (公31, 私 6 )	79園	
	新 設 数	35園	10園	45園	
定 員 変 更 園 数	削 減 数	836園	589園	1,425園	
	増 加 数	198園	159園	357園	

(出所) 日本保育協会編「全国保育所名簿」(昭61年4月1日, 62年4月1日)より作成

掲げる表(4)に見るように、地域差がかなり大きく一概には論じられない部分があることも重要である。

一例をあげよう。表(3)は「量的過剰」が問題とされていた86年度中の全国の保育所の動向である。厚生省の「報告例」の統計数値上は、42園の保育所が減少し、

23,734人の定員が削減されたとしか分らない年度であったが、その内訳を実際に調べてみると、79園の廃園と45園の新設園があり、定員変更にも削減が1,425園、増加が357園の動向がある。「量的過剰」が最も問題となっていた時期なので改廃動向にはかなり急なものがあるが、それでもその内訳はかなり複雑であり、けっして思うような単純な縮小過程ではないのである。

こうした保育所の動向は近年における「質的不足」への対応が求められる段階になるとさらに複雑となってくる。

表(4)は、87年から92年までの5年間の全国の保育所の改廃状況を、当該年度の「全国保育所名簿」の対照から明らかにしたものである<sup>(7)</sup>。この間、「厚生省報告例」では保育所数は全体として22,835園から22,637園へと198園が減少し、全体として減少傾向にあることは変わらないが、表(3)に示された時期に比較すると、改廃動向はさらに単純に「縮小」一辺倒傾向とはまとめられない複雑な内容になっている。

表からは、この間、政令指定都市においては新設が16園、廃園が14園とむしろ新設園の方が多いことなど、地域による新設、廃園および定員増減の比率を比較す

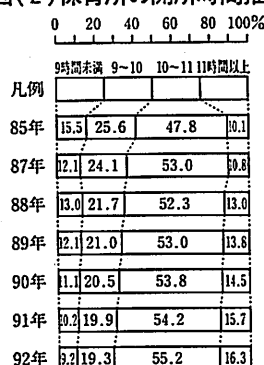
表(4) 地域別の保育所の改廃動向 (87~92年)

	全保育所数	統 廃 合		定 員 変 更		廃園及び定員縮小割合	定員充足率	在籍率 (利用率)
		新設	廃園	増員	減員			
北 海 道	698	10	16	11	89	15.0%	73.9%	16.2%
東 北	1,818	24	32	51	309	18.8	81.4	20.3
関 東	4,372	35	77	129	626	16.1	81.6	16.5
北 陸	1,870	25	45	169	668	38.1	85.6	38.6
(新潟県)	(770)	(14)	(24)	(42)	(243)	(34.6)	(82.4)	(35.0)
中 部	3,276	19	55	417	821	26.7	81.5	27.8
関 西	2,316	37	46	163	291	14.6	81.0	21.7
中 国	1,721	14	42	94	295	19.6	81.4	28.4
四 国	1,141	5	26	70	268	25.8	79.0	31.3
九 州	3,306	25	57	141	397	13.7	86.3	25.5
小 計	20,518	195	396	1,245	3,764	20.3	81.3	25.1
政令指定 12都市計	2,119	16	14	130	220	11.0	86.5	16.7
総 計	22,637	211	410	1,375	3,984	19.4	82.4	21.2

備考 新潟県は保育所が多い地域特性を考慮して北陸地域に算入(保育所数は92年4月1日。参考の在籍率、定員充足率は93年4月1日)

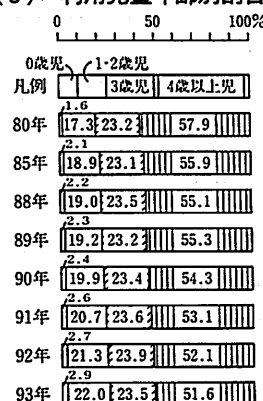
(出所) 日本児童福祉協会他編「全国保育所名簿」88, 93年刊から作成

図(2) 保育所の開所時間推移



(出所) 厚生省「社会福祉施設調査報告」より作成  
各年10月1日

図(3) 利用児童年齢別割合推移



(出所) 図2と同じ

とその格差は極めて大きいことが分かる。新潟県については次節で検討するところであるが、在籍率や定員充足率との関連を含め、各地域の保育所の改廃がどのような背景の下でおこなわれたのかが問題とされなければならないであろう<sup>(8)</sup>。

新潟県を含むいわゆる「全村保育所」型の市町村の多い北陸地域の、「廃園または定員削減」を行った保育所の比率が38.1%と群を抜いて高いことは、在籍率も高いだけに深刻なものがある結果である。

## (2) 質的側面を中心に

近年における保育所動向は質的にも大きな変化をもたらしている。その変化の側面は2点にまとめられる。その第一は、保育所側からの問題であり、保育所の運営形態(開所時間、対象の変化)等々にかかわる部分である。図(2)は保育所の開所時間の推移であり、図(3)は利用児童の年齢別割合の推移である。

地域や公私の格差はあるものの、全体として90年頃を境に低年齢化、長時間化の傾向が一段と強まってきていることが分かる。0歳児を中心に保育所における未満児保育の割合がたかまる傾向は、「エンゼルプラン」における緊急5ヶ年整備計画が0歳児を中心にした未満児保育対策であることから今後も確実であろう。そのことが先の図(1)にみられるように、地域(市町村)行政担当者をして当面する最も重要な課題と認識される背景になるものである。

第二の側面は利用者自身の質的变化である。その内容にはさらに2つの側面がある。その一つの側面は表(5)に見るように、89年からの「保育所地域活動事業」や90年からの「一時的保育事業」等々、利用対象の一般化(普遍化)をはかる特別保育事業の進展、拡大に表れている。先の表(1)の政策動向の変化に対応するかたちで、利用児童が狭義の「保育に欠ける」児童だけではなく、地域の児童全体に開かれてきているのである。

表(5) 特別保育事業の実施状況推移 (各年度4月1日)

制 度 名 称	開設年度	実 施 数 の 推 移 状 況 (年 度)					
		88	89	90	91	92	93
乳 児 保 育	69年	3,739	4,340	5,001	5,662	6,323	6,984
障 害 児 保 育	74年	3,269	3,415	3,564	3,688	3,758	4,038
延 長 保 育	81年	487	746	819	952	1,146	1,305
夜 間 保 育	81年	27	30	33	36	37	36
保育所地域活動事業	89年	—	7,376	9,102	11,054	12,573	14,607
一 時 的 保 育	90年	—	—	95	209	274	340
保 育 所 地 域 子 育 て モ デ ル 事 業	93年	—	—	—	—	—	64

(出所) 各年度版「保育所問題資料集」による。93年は予定数

表(6) 夜間保育所の利用者の職業一覧

児童番号	父	母 (94.4.1)
No.1	調理士	美容院
2	服装店	会社員
3	会社員	会社員
4	宅急便	美容院
5	———	会社員
6	飲食店串焼き	同左
7	飲食店すしや	同左
8	サービス	会社員
9	会社員	服飾
10	デパート	ビル管理
11	———	プログラマー
12	———	フリー編集者
13	国家公務員	塾経営
14	会社員	保母
15	デパート	ビル管理
16	会社員	デパート
17	飲食店すしや	同左
18	飲食店串焼き	同左
19	会社員	会社員
20	飲食店焼き鳥	同左
21	———	弁護士
22	新聞記者	出版社社員
23	飲食店豚かつ	会社員
24	医者	同左
25	銀行	コンピューター
26	新聞記者	同左
27	新聞記者	同左
28	養護施設	母子寮
29	建設会社	夜間学生

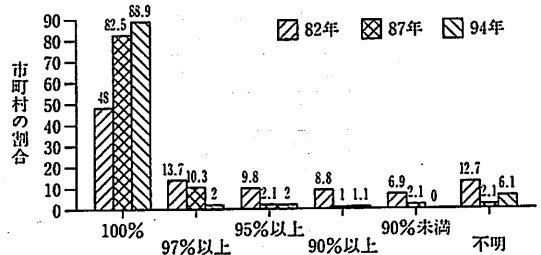
(出所) 『保育白書』94年度版50～51頁

る。

質的側面の他の面の変化は、保育ニーズのさらなる深化であり、利用者層のそれにとまらな変化である。それは保育所が昼間8時間の労働を常態とする家庭(母親)の子どもだけを対象にしていた時代から一步を踏みだし、多様な労働形態、家族形態に対応する側面を強めてきていると総括できる側面である。その一例として都内の認可のS夜間保育所を利用する29人の保護者の職業一覧を表(6)に示しておきたい。

表(6)の利用者からは従前の「ベビーホテル」、そしてそれに続く80年代当初の夜間保育利用者にみられる

図(4) 保育所入所措置率推移



(出所) 図(1)と同じ

「母子家庭」そしていわゆる「水商売」というイメージはかなり薄められてきていることに気づかされる。もはや夜間保育の利用者がけって「特別な人(家庭)」ではないのである<sup>(9)</sup>。こうした利用者層の変化=ニーズの深化は、表面上は現時点ではかなり大きな都市に限られているが、女性の就労形態の多様化、離婚の増大に伴う単親家庭の増大傾向を考え合わせるならば今後はさらに一般化するものと予測されるのである。

#### 4. 新潟県における保育所動向とその対応にみる問題点

##### (1) 保育所の動向

新潟県における保育所動向およびその原因については、筆者はすでに別のところで検討している。<sup>(10)</sup>筆者のそこでの強い関心は、保育(福祉)ニーズの普遍性と地域性の関連についての検証であり、地域における保育所の独自の役割について考えることであった。ここではそれらの論稿にふまえながら、前節との関連で近年の新潟県下の市町村の保育所動向とその対応にみる市町村の若干の問題点をまとめておきたい。今日でも保育所の「量的過剰」の問題が現場においては解決

表(7) 新潟県の保育所入所児童数等推移

	82年	87年	94年
学 齡 前 児 童 数	208,585	184,066	144,982
要 保 育 児 童 数	95,503	80,360	63,584
保 育 所 数	772	783	770
へき地保育所数	184	153	120
保 育 所 定 員	72,130	67,730	61,990
在 籍 児 童 数	64,628	57,657	51,071
定 員 充 足 率	89.6%	85.1%	82.4%

(出所) 各年度『新潟県保育所名簿』および民生部調べ

表(8) 新潟県の保育所の改廃動向 (87年～92年)

地域区分	総保育所数	統 廃 合		定 員 変 更	
		新 設	廃 園	増 員	減 員
市都(20市)	413(公265私148)	8(公6私3)	9(公6私3)	26(公18私8)	140(公91私49)
群部(89町村)	357(公302私55)	8(公5私1)	15(公15私0)	16(公15私1)	103(公103私0)
総計(109市町村)	770(公567私203)	14(公10私4)	24(公21私3)	42(公33私9)	243(公194私49)

(出所) 表(4)と同じ

されていないことはすでに述べた。先の表(4)の全国動向でも、新潟県を含む北陸地域のその再編成過程が特に急であることは見たとおりである。図(4)は先にも引用した筆者の保育所入所措置実態調査結果の比較であるが、82年段階で希望者全入所が50%であったものが、94年段階では全市町村の90%にも達していることが分かる。——実際には筆者の知る限り今日では新潟県内の各市町村では1市を除いては事実上希望者100%入所が実現している。少なくとも入所段階においては、地域の実情は厚生省の指摘する「利用しにくい保育所」の実態は見えないのである。<sup>(11)</sup>——

先に掲げた表(4)の地域別の保育所の改廃動向の期間中における新潟県の保育児童数や改廃状況の概況は表(7)及び表(8)のようなものである。保育所数はあまり変わらないが在籍児数が20%近く急減している。

定員の変更では増減の割合が全国平均では先の表(4)で分かるようにほぼ1対3であるが、新潟県では表(8)のように1対6の割合で減員が多くなっている。また、公立保育所を中心に、廃園および定員縮小をおこなった園の合計数が267(34.6%)もある。新設の場合も統合等による移転の結果が多いことは関係者では周知の通りである。(さらにこれらに加えて、この間にへき地保育所が184園(82年), 153園(87年), 120園(94年)へと激減していることが新潟県の特殊事情としてあげられる。<sup>(12)</sup>(保育所の崩壊は過疎地で急激であり現在も進行中である)。廃園、定員削減のいずれの場合も公立園の場合が多くなっているのは全国傾向と同様である。

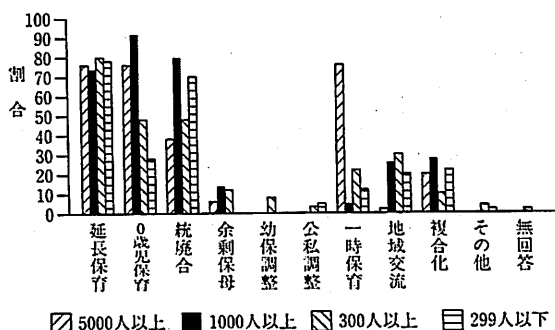
## (2) 改廃の地域動向とその対応にみる問題点

一般に保育所の利用率は、就学前乳幼児数および保育所そのものの整備度合いを基本に、幼稚園や無認可保育施設の有無、地域の保護者(特に母親)の就労率、就労働機、祖父母の有無などの世帯構成、地域や家族の子育て観、保育所の利用しやすさ(保育料、保育時

間、通園時間、特別な保育需要への対応姿勢等々)、保育内容の充実度、育児休業や児童手当制度等の普及率、新たな保育需要に対応しようとする行政の姿勢等々が複雑に組み合わされて決定されるものである。そのために、地域における保育所の改廃要因を分析するのはその分析視角＝基本カテゴリーの設定自体がきわめてむづかしい。

保育の権利保障上からは地域に多くの保育所があることが望ましいことは言うまでもないが、保育所数そのものの推移についても、設置数それ自体が全く変わらない市町村の場合でも、その実態としては各保育所が極端に「定員割れ」をひきおこし保育内容上の問題を生じている場合もあり、内容上の慎重な吟味が必要である。

図(5) 学齢前人口別市町村の当面の行政課題



(出所) 図(1)と同じ、大会配布資料

その中の一視角にすぎないが、乳幼児人口と保育ニーズの関連に注目して、先の図(1)の当面する保育行政課題を学齢前人口別にまとめ直したものが上の図(5)である。一見して明らかのようにその人口規模により当面の行政課題がかなり異なっている。例えば「一時保育」需要への対応をみるとその課題は学齢前人口5,000人以上(ほぼ人口規模8万人以上の市部に該当)の市域に限られていること、逆に統合問題はそれらの地域ではあまり問題になっていないこと、同じく0

歳児保育への対応では大きな市町村中心で、学齢前人口規模299人以下の村では、祖父母同居率も高いことなどもあり、まだあまり大きな課題とはなっていないこと等々が分かる。これらが即ち地域によって現れる保育ニーズの相違＝保育ニーズの地域性の一面であることはここでことわるまでもなからう。

図(5)との関連で、地域の保育所の現状とその問題点を掘り下げるため、対比的な特徴を有すると考えられる町村事例を3例検討し、動向の上の問題点を整理しておきたい。

例1 {保育所5園を1園に統廃合したA町と10園の私立保育所をそのまま維持しているN町ー学齢前児童総数に対する保育所児童の在籍の県内で最も低いA町と最も高いグループのN町ー}

表(9) A町およびN町の保育状況比較

94年4月1日現在

	A 町	N 町
人 口	10,630人	11,804人
学齢前児童数(a)	526人	574人
要 保 育 児 童 数	391人	392人
保 育 所 数	1園(公立)	10園(私立のみ)
定 員	30人	450人
在籍児童数(b)	21人	392人
(うち未満児数)	21人	101人
定 員 充 足 率	70.0%	87.1%
在 籍 率	3.4%	68.3%
( $b / a \times 100$ )		

(出所) 94年「新潟県社会福祉等名簿」「住民基本台帳」および民生部調べ。

備考 A町はこの他に幼稚園2園(260人定員、在籍239人)

へき保育所2園(在籍児童数32人)を有している

富山県境に近い西頸城郡A町とそのまたすぐ近くのN町はともに人口11,000人程度、学齢前児童数も類似し要保育児童数も390人程度の小さな日本海沿いの高齢化率の著しい町である。世帯構成その他もかなり類似している2つの町であるがその保育行政は大きく異なっている。A町では87年段階で5園あった保育所は、89年には4園に、94年には1園にしてしまった。その過程で認可保育所をへき地保育所に移行し、それも1園はまもなく廃園するという方法をとっている。定員も87年当時400人であったものが現在ではわずか30人。

しかも現在の保育所の入所児童の年齢は1～2歳に限定され、3歳以上は新設した幼稚園に移管するシステムをとりいれている。そのため在籍児童は1歳児が6人、2歳児が15人のわずか21人(94年4月1日時点)である。この町ではその結果、2歳までは「保育に欠ける」幼児も、3歳からは幼稚園で保育されていることになり、要保育児童数に対して保育所で措置されている児童の割合はわずか5.3%にすぎなくなった。また学齢前児童数に対する在籍児童の割合(在籍率)はわずか3.4%で県内の認可保育所を有する市町村の中では最小である。<sup>(13)</sup>わずか7年間に5園中4園を廃止し、保育所を1園にしてしまうほどの激しい統廃合を行い、しかも幼稚園を新設し移行させた町は新潟県には他には見当たらない。(類似例では隣接するH郡のO村が4園中3園を廃止しているが、幼稚園を設置したわけではない)。

一方、A町から車で20分ほどの同じ郡内にあるN町では認可保育所が10園がすべて私立園ばかりという、公立園が多い新潟県ではかなり例外的な町である。そのため同町では、この間、定員の縮小は8園でおこない87年に600人であったものが94年には450人になっているが、廃園は1園も行われていない。今でも各園の経営努力もあり、未満児101人を含む392人が入所している。(定員充足率87.1%、未満児入所率25.8%)ちなみにA町と同様に、学齢前児童総数に対する保育所在籍児童数の割合を求めると68.3%となる。この率は小さな町に私立保育所が10園もあることからそれぞれの競争原理が最大に作用して得られた数値であり、新潟県の中ではA町とは反対に最大級のものである。(全国的な在籍率の平均は先の表(4)にみたように21%程度、県内全体の平均は35%、60%以上の在籍率の町村数は約1割の12である)

N町には幼稚園は存在せず、地域の保育所がその代行的役割を昔から果たしている。そのため要保育児童数392人に対し、この町の入所措置率は392人=100%となっている。ほとんど同じような乳幼児数や立地条件の町でありながら、21人対392人の措置児童数。「保育に欠ける」児童に対処するにこの二つの町の行政対応の大きな違いは、地域における「保育に欠ける」概念、<sup>(14)</sup>幼稚園への移行の是非等々の興味深い検討課題を提起しているように思われる。<sup>(15)</sup>

—新潟県では福島県に近い東蒲原郡K町が9年前認可保育所を廃止し、へき地保育所と幼稚園に児童を年齢で振り分ける措置を取ったが、過疎化に抗し切れず、幼稚園は92年度で廃園され現在では同町はへき地保育



所が2園在るのみである。<sup>(16)</sup>保育所はいったん整理の方向に走りはじめると止まらないのである。A町がその撤を踏まなければよいかと懸念している。——

例2 {未満児入所率の県内で最も高いN村とほとんどないU村}

表(10) N村およびU村の保育状況比較

94年4月1日現在

	N 村	U 村
人 口	4,892人	4,542人
学 齡 前 児 童 数	282人	295人
要 保 育 児 童 数	213人	195人
保 育 所 数	4(公2私立2)	4(公4)
定 員	255人	220人
在 籍 児 童 数	180人	156人
(うち未満児数)	60(33.3%)	4(2.6%)
定 員 充 足 率	70.5%	70.9%
在 籍 率	63.8%	52.9%

(出所) 表(9)に同じ

表(10)のN村は佐渡郡、U村は東頸城郡と地理的に離れているが、どちらも過疎指定地であること、幼稚園やへき地保育所は所有せず、ほぼ同じような学齢前児童数、保育所数、定員充足率等々であることから比較対象の事例としてとりあげた。どちらも要保育児童数よりも保育所定員の方が多いということから「定員割れ」は共通であるが、その中身にはかなりの開きが認められる。

N村は新潟県全体の中では未満児の入所率が比較的高い佐渡郡(平均17.4%)の中でも際立って高く、33.3%の入所率は新潟県の認可保育所を有する109市町村のなかでもトップを誇っている。<sup>(17)</sup>(ちなみに新潟市は23.6%、長岡市は17.5%であり、95年からの「エンゼルプラン」の緊急5ヶ年整備計画の目標が未満児保育率33%であることから同村の高さがわかる)。一方のU村は2.6%とかなり低いがこの郡部地域では平均的な入所率である。表面上の定員充足率は70%強で両村とも変わらないが、その中身にはかなりの違いが見られるようである。

N村での学齢前児童に対する在籍率を求めると282人に対して180人であるので63.8%となる。同様にしてU村では295に対し156人であるので52.9%となる。U村のこの在籍率自体も県内では高い方であるが、仮にN村と同様な未満児の入所率であるならならば187人

の入所児童がいることになる。保育所運営上はわずかの違いではない。N村では過疎地域にはめづらしく4園中2園が私立園であり、0歳児からの受入れを積極的に行っているのに対し、U村では4園すべてが公立であること、保育所への受入れは2歳児からになっていることがこうした在籍率の差を生む一因になっているものと思われる。

U村をはじめとして新潟県(全国の過疎地)には、0歳児は「家庭での育児が望ましい」といった首長の意向もあり、今日でも全く受入れをしていない町村が少なくない。<sup>(18)</sup>保育行政担当者には行政責任を回避する首長の意向ではなく、保護者のニーズのたかまりを敏感にとらえ施策に反映していく積極的姿勢が必要なことと考えたい。

例3 {在籍率が最高のI町と定員充足率が最高のNG村}

表(11) I町およびNG村の保育状況比較

94年4月1日現在

	I 町	NG 村
人 口	6,397人	5,593人
学 齡 前 児 童 数	263人	298人
要 保 育 児 童 数	200人	118人
保 育 所 数	2(私立2)	2(公2)
定 員	200人	120人
在 籍 児 童 数	183人	118人
(うち未満児数)	27(14.8%)	6(5.1%)
定 員 充 足 率	91.5%	98.3%
在 籍 率	69.6%	39.6%

(出所) 表(9)に同じ

I町は長岡市への通勤圏にある海岸町、NG村は妙高高原近くの山村であるが上越市への通勤圏にある。町と村、人口規模もやや異なり比較するには無理な面もあるが、幼稚園を有していないこと、学齢前児童数が比較的似ていること、そしてなによりも同じ位の乳幼児数でありながら、I町では在籍率で、NG村は定員充足率で県内の最高を誇っている特徴があるのでとりあげたものである。どちらも定員充足率は90%以上と高いがその中身の比較が興味深い。

I町には私立園が2園、NG村には公立園が2園ある。しかし、表から分かるように、学齢前児童数がI町の方がNG村よりも35人も少ないのにもかかわらず、逆にその在籍率(在籍率の69.6%は離島の粟島＝

86.4%を除いて県内最高である。)は倍近く高く、在籍児童数、未満児保育率等々もNG村よりもかなり高くなっている。一方のNG村は在籍率が39.6%とかなり低いにもかかわらず、定員充足率が98.3%と驚異的に高いことに驚かされる。(この定員充足率は94年4月当初では県内最高)

I町とNG村の対比からは幾つかのことを考えさせられる。その一つはこれまでも述べてきたことと共通することであるが、地域における「要保育」児童概念とその把握にもとづく「保育所定員」の意味である。NG村の例に限らず、新潟県には他にも在籍率は低いにもかかわらず定員充足率は高い市町村がかなりある。<sup>(19)</sup>見かけ上の定員充足率を上げるには、在籍率をあげる努力よりも保育所定員を切り下げの方がはるかに楽なことである。地域の保育所を見るとときには「定員充足率」にまどわされてはならないのである。

第二には、すでに例1および例2のN町やN村の場合で、私立保育所の経営努力についてはふれているが、例3もそれを裏付けるものとなっていることを指摘しておきたい。前二例と同様に、文字通り生活のかかった私立保育所関係者の多大な努力と、政策配慮上それに応えざるを得ない行政当局の姿勢の相違がその数値の背後にあることを推察させるものである。——逆に述べるならば、行政姿勢によっては公立園のみの地域でも例1～3の私立園のある地域の在籍率や未満児保育率までは高めることが可能であることが示唆される。——

以上、比較的類似した条件下にあるが対照的な6つの町村をとりあげてみた。(幼稚園を有さない)地域の今後の保育所の整備目標や動向にかかわって、ここでの一応の結論として以下①～④のことを述べておきたい。④は関係者では周知のことであるがあらためて指摘しておきたい。

①地域では要保育児童への保育率や定員充足率よりも学齢前児童総数に対する保育所での在籍率をみるの方が实际的であり重要である。学齢前児童数に対しては、在籍率70%程度が地域実態にふまえた(最大の)措置児童数の目標となり、当面の最低目標は50%程度であろう。

②したがって、各市町村の総定員の設定には、地域別、各保育所の定員別、年齢別の割合は別として、学齢前児童総数を基準にその8割程度を設定し、①の充足努力をすれば充足率は90%程度になり、妥当な数値となる。

③未満児の保育率(在籍児童数に対する未満児の保

育割合)の目標を30%程度におくことは、たとえ祖父母同居の多い農山村過疎地域でも十分に現実的である。

④保育所の入所児童数は私立園の多い町村の方が、公立園ばかりの地域よりは経営努力と行政の政策的配慮で一般的には多くなる傾向がある。しかしそれは行政の姿勢に大きく左右されるものであり、公立園だけの町村でも高い数値をあげることは可能である。

## 5. おわりに

「エンゼルプラン」の実施を目前に、保育(所)界はいま戦後最大の根本的な再編成期にさしかかっている。その改革の基本方向は当然ながら社会福祉「改革」全体の流れを反映したものであり、<sup>(20)</sup>保育所との関連では、①サービスの多様化をすすめるためのいわゆる「企業化」、②市町村を主体にした「地域化」、③利用対象の「一般化」=狭義の「保育に欠ける」児童だけでなく広く、地域の子育て支援対策の3点の方向が特に当面重要なものと思われる。

しかし、保育所の利用理由は、前節でも簡単にふれたように実に多様なものが相互に関連しているものであり、その展開には歴史的経過を含めた地域性が極めて大きく関与する。<sup>(21)</sup>新潟県を例にとるならば、3分の二以上の64町村が幼稚園を有せず、しかも郡部を中心に公立園のみの地域が極めて多いこと、過疎指定地域が全県の半数近くにおよび、財政力指数もかなり低い市町村が多いといった特徴がある。こうした特徴を有する地域では、上記の3点のうち①の「企業化」の方向は、もともとサービス競争によって新たな需要を喚起する=保育所利用者の拡大をもたらし余地のある大都市を中心とした、しかも私立園が存在する地域での発想だけに、そうした展開によって今後の保育所の再編成がなされていくと予測するには無理があるように思われる。問題は②、③の改革方向が地域の保育行政に今後さらにどのように影響を及ぼすかである。

本小稿での検討事項との関連でその結論だけを述べるならば、②に関しては、今後の地域での利用者や関係者による住民主体の観点にたった自覚的な運動の有無により、市町村による保育サービス格差が一段と広がるであろうこと、③に関しては、従来にもましてこれらの地域では保育所が低年齢乳幼児からの「健全育成」を主眼とした“全村保育”的色彩を強めていくものと筆者は推測している。

本稿中で述べたように、わが国の保育政策は90年頃を境に大きな転換期をむかえた。それに伴い全国レベルにおいても、地域レベルにおいても保育所の運営や利用形態、利用層に質的・量的変化がかなり生じている。その結果、そうした変化を自覚し得ない市町村においては保育所とその利用者との間に齟齬が生じ、そのことが一因となって保育所それ自体の存立にまで影を落としている。

子育てネットワークの中心としての保育所が、文字通り地域に開かれた子育てセンターとしての役割を果たしていくには、財政的支援はもとより多様な準備が必要とされる。しかし、その前提は本稿の執筆意図でもあるように、現時点でも不断に在籍率を高め、時代のニーズに応えようとする姿勢が行政や関係者に強くあるか否かであろう。現状でのその市町村格差はあまりにも大きく、在籍率の拡大のために具体的努力が強く期待される所以である。

「エンゼルプラン」の実施にともない、各市町村でもその実施計画づくりが「ゴールドプラン」同様にこの数年に行われるはずである。各市町村の責任は重大である。筆者もまた地域住民の一人として、また児童福祉関係者の一員としてその計画策定にかかわっていかねばならないと考えている。

#### (註)

- (1) 最終報告書は「利用しやすい保育所」づくりをテーマに、賛否両論併記のかたちではあったが、措置児対象を一定収入以下の家庭の子どもに限定しようとする内容が含まれていたため、措置制度の維持、充実を願う保育所団体から強い批判をあびることになった。95年度に関してはその実施は見送られたが、96年以降は不確定である。なお関連する資料は多いが、厚生省への批判的立場からのものでは全国保育団体連絡会編『保育白書』94年版(94年8月)がままとまっている。
- (2) 94年9月8日付の「与党福祉プロジェクト資料」で、エンゼルプラン主要整備目標としてその数値があげられている。その後の94年12月の厚生省の緊急保育5ヶ年対策事業等もその数値を基本ベースとしていると考えられる。
- (3) 三審議会合同企画分科会は昭和61年に発足し、3年間をかけて福祉サービスの在り方を全面的に検討していた。そこでの保育関係者の関心はいわゆる「民活路線」にもとづく保育所の「利用施設」化の方向が打ち出されるのではないかと言うことであった。

しかし、意見具申は社会福祉見直しの具体的方策として5点をあげているが、基本は福祉(保育)における措置制度の堅持をわが国の将来方向として提言している。以後、いわゆる公共経済学者らによる「改革論議」もその内容が変わってくる。なおその意味については、全国私立保育園連盟編『保育通信』89年5月号参照。

- (4) 全国保育協議会編『全国保育協議会だより』昭和61年7月号などによれば、昭和59年(84年)中に定員縮小した園が1112ヶ所にのぼったことが知れている。「定員割れ」問題への言及は関係団体の大会や雑誌の中でしばしば当時とりあげられている。地域の深刻な定員割れ問題実態については拙稿「新潟県における過疎地域の保育問題の一考察」『暁星論叢』第26号、90年6月に詳しい。
- (5) 全国私立保育園連盟編『農山村保育所の現状 今後のあり方及び振興策』91年6月、同連盟編『前掲書』II』93年6月参照のこと。
- (6) 3回の調査はほぼ同一内容の「保育所の入所措置に関する市町村調査」である。その内容は82年調査が拙稿「保育所入所措置調査からみた保育の権利の一考察」『保育情報』昭和58年11月号。87年調査については同「団体委任事務化と保育所入所措置実態の一考察」『社会福祉学』29巻2号(88年9月)。94年調査は「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学研究紀要』第1号、95年3月刊行予定にまとめている。県内109市町村へのアンケートで各102,97,99市町村の回答を得たものである。なお第1回調査は今泉優子氏(元・新潟大学教育学部生)らが実査を担当したものである。
- (7) (財)日本児童福祉協会他編『全国保育所名簿』は昭和86年4月、同87年4月、同92年4月1日時点のデータにもとづく3冊しか刊行されていない(刊行年はそれぞれ87,88,93年)。稚拙な方法であるが、保育所の改廃動向の内訳はその名簿の対照以外の方法が無い。
- (8) 在籍率が低いのに定員充足率が高い場合には定員設定自体が「過少」であること、定員充足率が低い場合には「経営努力」の不足や保育所条件の悪い所であることを一般的に暗示している。在籍率は幼稚園の有無を別にすれば市町村保育行政のさまざまな問題をみる指標となるものである。
- (9) 全国夜間保育園連盟編『第6回 夜間保育園研究大会資料』、93年2月などでも利用者の「一般化」の傾向が指摘されている。

- (10) 拙稿「過疎地域における保育所の現況とその制度の在り方に関する一考察」『社会福祉学』第31巻2号(90年10月)がその代表的なものである。
- (11) 「利用しにくい」実態は、入所申請する段階にまでこぎつけられた利用者ではあまり問題にならないが、時間が短い、0歳児で近くの保育所で受入れしてもらえない、保育料が高いなどの理由ではじめから入所をあきらめている潜在的な利用者の存在がもちろん問題である。
- (12) へき地保育所の動向については「地域における保育所の統廃合問題の一考察(1)」『日本保育学会第43回 日本保育学会大会研究論文集』402~403頁参照のこと。廃園手続きが簡単なへき地保育所が地域の保育所の定員調節上の安全弁になっているのである。
- (13) 在籍率は本稿中の粟島の86.3%を最高に、60%台に11町村、50%台に30市町村、40%台に33市町村、30%台が21市町村、20%台が9町村、そしてそれ以下が4町村である。A町は3.4%で最低である。
- (14) 地域、とりわけ過疎地域などでの「保育に欠ける」概念は難しい。要保育児童の算出方法も筆者の94年度の新潟県の入所措置実態調査では「住民台帳から適当に拾う」が38.1%、「申込数」24.2%、「推計数値」21.2%、「一定年齢以上全員」7.1%など多様である。本稿中でとりあげた町村では1町が民生委員の調べ、1村が推計により、他の4町村は住民台帳から(適当)に拾う方法である。なお詳しくは、拙稿「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学研究紀要』第1号、95年3月刊行予定を参照のこと。
- (15) 保育所に在籍する一定年齢以上の幼児の全部または一部を幼稚園に移行させている町村は新潟県にはA町以外にも11町村程ある。公立の幼稚園の経営維持および就学前教育の平等、財政上のメリット等々の理由がその背景にあるようであるが、0歳からの発達を見通せる保育所からあえて新設して幼稚園に移行させる「教育」的意味は筆者には分からないところである。
- (16) 同町のその経過については、拙稿「現代保育制度の点検 12 へき地保育所」『保育の友』昭和62年6月号参照のこと。
- (17) 新潟県全体の未満児保育率は8.5%であるが、全く受け入れしていない町村の5を含め39市町村が10%未満である。その入所率33.3%は新潟県では抜群に高い数値である。
- (18) 筆者の94年入所措置調査では39市町村がそう答えている。0歳児が実際に一人も入所していない町村は保育所を有する89町村中の78%の69町村にも上っている。
- (19) 在籍率31.6%のNK村が定員充足率82.4%、同じく31.2%のM町が充足率86.4%、同じく39.2%のH村が88.0%など、かなり「不自然」に充足率が高い町村が8町村ほどある。
- (20) 福祉改革の全体潮流は一般に、普遍化、自助化、多元化、地域化、自由化、分権化、計画化、総合化、専門職化等々といわれている。古川孝順『児童福祉改革』誠信書房、91年11月。
- (21) 保育ニーズとその地域性については 石毛鏊子「保育需要の多様化と地域性」『都市問題』94年6月号が示唆に富んでいる。

(94.12.25)